

DUALIDAD Y COSTES DE DESPIDO: UN MODELO BASADO EN LA ACUMULACIÓN DE DERECHOS EN FONDOS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES

El mercado de trabajo español presenta un elevado grado de dualidad en lo que respecta a las indemnizaciones que reciben los trabajadores al finalizar su relación laboral, siendo estas reducidas para los contratos temporales de corta duración y significativamente más elevadas para los indefinidos con mucha antigüedad¹. Estas diferencias pueden distorsionar las decisiones de las empresas en los momentos en que tienen que afrontar una reducción de plantilla. En particular, para un mismo nivel de productividad, los ajustes de empleo tienden a recaer, fundamentalmente, en aquellos trabajadores con menores derechos adquiridos, al corresponderles una menor indemnización por despido, como consecuencia de la antigüedad que han acumulado en su puesto de trabajo y del tipo de contrato que mantienen². Además, con frecuencia, la acumulación de estos derechos de indemnización, que solo se pueden percibir en caso de pérdida del empleo por despido, tiende a limitar la movilidad de los trabajadores, pues aquellos que abandonan voluntariamente su puesto de trabajo pierden los derechos que hubieran acumulado hasta ese momento.

Una de las posibilidades que se han considerado para corregir estas deficiencias, tanto en la literatura académica como en el debate público, es la acumulación de un fondo individual a lo largo de la vida laboral³. Bajo este sistema, las empresas contribuyen todos los meses a un fondo a nombre del trabajador, que este puede recuperar cuando se produce una pérdida involuntaria del empleo —ya sea como consecuencia de un despido o de la finalización del contrato—. En caso de baja voluntaria, el trabajador no pierde el importe acumulado en el fondo y puede seguir ampliando su cuantía con aportaciones de otros empleadores. Si no lo ha recuperado antes, el trabajador puede disponer del volumen total de recursos acumulado en este fondo en el momento de la jubilación. Como contrapartida a las contribuciones mensuales de las empresas a los fondos individuales de sus trabajadores,

en este sistema, la indemnización que las empresas tendrían que pagar en el momento preciso de producirse un despido se reduce.

La introducción de un sistema de este tipo que sustituyera total o parcialmente al esquema de costes de despido actuales podría tener algunas ventajas relevantes en el medio y largo plazo⁴. En primer lugar, en este sistema, el reparto de los derechos adquiridos a lo largo de la vida laboral sería menos desigual entre los trabajadores, ya que todos ellos, sin excepción, acabarían recibiendo en algún momento los importes que han acumulado en el fondo, mientras que, en la actualidad, solo quienes pierden su empleo pueden recibir estas compensaciones. En segundo lugar, los trabajadores tendrían un mayor incentivo a la movilidad laboral a lo largo de su carrera profesional, ya que las contribuciones acumuladas en el fondo se mantienen en caso de baja voluntaria, mientras que, en el sistema actual, la antigüedad y los derechos adquiridos con ella se pierden al cambiar de empleo. En tercer lugar, desde la perspectiva de las empresas, el hecho de reconocer gradualmente los derechos que sus trabajadores van adquiriendo mediante las aportaciones financieras periódicas al fondo de cada empleado, en lugar de tener que hacer frente a ellos de forma íntegra en el momento de un eventual despido —cuando la situación financiera de las empresas puede ser más vulnerable—, permitiría suavizar en el tiempo posibles tensiones de liquidez. Por último, y relacionado con lo anterior, la decisión de las empresas de prescindir de algunos trabajadores pasaría a estar relativamente más fundamentada en consideraciones de productividad y eficiencia que en diferencias en cuanto a los derechos de indemnización que estos han acumulado, ya que, en el momento del despido, los pagos que tendrían que efectuar las empresas ya no estarían tan vinculados a este último aspecto.

No obstante, a pesar de estos potenciales beneficios a medio y largo plazo, la introducción de un modelo de este

1 A modo de ejemplo, según estimaciones realizadas a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), entre 2013 y 2016, el 10 % de los trabajadores que cobraron una indemnización al finalizar su relación laboral recibieron 23 euros o menos, mientras que el 10 % de los trabajadores que recibieron las mayores indemnizaciones cobraron 6.400 euros o más.

2 Sobre la evidencia relativa al impacto de la dualidad del mercado laboral español sobre las decisiones de contratación y de despido de las empresas, véase «Los flujos de creación y de destrucción de empleo por tipo de contrato durante la fase de recuperación», recuadro 6, «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico*, 1/2019, Banco de España.

3 Este sistema sería asimilable al denominado «fondo austríaco». El fondo recibe este nombre porque, en 2002, Austria introdujo una reforma de su sistema de costes de despido consistente en sustituir la indemnización pagada por las empresas a sus trabajadores al finalizar la relación laboral por un sistema en el que cada mes las empresas realizan una contribución a una cuenta a nombre del trabajador, equivalente a un determinado porcentaje de su salario.

4 Véase, entre otros estudios, J. I. Conde-Ruiz, F. Felgueroso y J. I. García-Pérez (2011), «El fondo de capitalización a la austríaca: costes y beneficios de su implantación en España», *Estudios Económicos*, 6/2011, FEDEA. El papel de un fondo austríaco como complemento de las pensiones de jubilación, con efectos positivos sobre el stock de capital de la economía y la productividad agregada, ha sido analizado recientemente por J. Brogueira de Sousa, J. Díaz-Saavedra y R. Marimon (2018), *Introducing an Austrian Backpack in Spain*, ADEMU WP series 139.

DUALIDAD Y COSTES DE DESPIDO: UN MODELO BASADO EN LA ACUMULACIÓN DE DERECHOS EN FONDOS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES (cont.)

tipo no está exenta de ciertas dificultades. La primera tiene que ver con la elección del grado de suficiencia en la determinación de la protección de los trabajadores frente al despido cuando el nuevo sistema estuviese plenamente operativo para la totalidad de los trabajadores. Una segunda cuestión importante, ligada a la anterior, es la relativa a la transición del modelo vigente al nuevo sistema basado en este tipo de mecanismo. En particular, en el momento de introducir el nuevo sistema se plantea la cuestión del reconocimiento de los derechos de indemnización que los trabajadores actuales ya han acumulado previamente bajo el esquema vigente hasta ese momento (y que, por tanto, no están desembolsados en ningún fondo individual).

A continuación, se presenta una simulación con el fin de ofrecer una ilustración cuantitativa acerca de las dos cuestiones anteriores en el contexto reciente del mercado laboral español. Para ello, se construye un escenario hipotético en el que se introduce un modelo de fondo austríaco en el que las empresas realizarían aportaciones periódicas a nombre de cada uno de sus trabajadores, bajo dos hipótesis. En primer lugar, se asume que la introducción de este modelo incluye una reforma de los costes de despido, de modo que, a largo plazo, una vez que todos los trabajadores queden acogidos al nuevo sistema, no se produzca ninguna merma en las cuantías agregadas abonadas a los trabajadores en caso de pérdida del empleo, ni un sobrecoste para las empresas o las arcas públicas. En segundo lugar, se asume el mantenimiento de todos los derechos acumulados bajo el modelo previo hasta el momento de la introducción del nuevo sistema. Bajo estos dos supuestos, que, lógicamente, en cualquier escenario realista serían cuestiones que dilucidar por parte de los agentes sociales, económicos y políticos, se estiman los costes que la introducción de este sistema supondría en el corto plazo, como consecuencia del reconocimiento de los derechos

de indemnización que los trabajadores actuales ya han acumulado.

En cuanto a la primera de las hipótesis anteriores, con la información proporcionada por el Panel de Datos de Empresas y Trabajadores (PET), disponible para el período 2013-2016, se verifica que, con unas aportaciones empresariales a los fondos individuales de los trabajadores equivalentes a seis días por año trabajado y una reducción del 50 % de los costes de despido y de finalización de contrato actuales⁵, en el largo plazo, los costes totales pagados por las empresas —que incluyen tanto las aportaciones periódicas a los fondos individuales como las nuevas indemnizaciones por despido— serían muy similares al total de las indemnizaciones por despido que las empresas deberían abonar bajo el modelo actual (véase cuadro 1, columnas 1 y 2)⁶.

Para la estimación de los costes de transición al nuevo modelo, se utilizan, de nuevo, los datos del PET durante el período 2013-2016 y se asume un escenario hipotético en el que la reforma hubiera entrado en vigor el 1 de enero de 2013⁷. A modo de ejemplo, un trabajador con un salario mensual de 1.500 euros al mes, con inicio de contrato el 1 de enero de 2011, que sufriese un despido objetivo por razones económicas el 31 de diciembre de 2014, percibiría 60 días de sueldo (20 por cada año anterior a la reforma y 10 por cada uno posterior), es decir, 3.000 euros de indemnización. Además, dispondría de otros 600 euros en su fondo individual (6 días por año después de la reforma) para un total de 3.600 euros. Ese mismo trabajador, en el esquema actual sin reforma, percibiría 80 días (20 por cada uno de los 4 años de antigüedad), es decir, 4.000 euros. Por el contrario, si el trabajador se moviese voluntariamente a otra empresa, en el esquema actual no percibiría nada, pero dispondría de un fondo de 600 euros bajo la reforma propuesta. Bajo esta hipótesis, se simulan los costes que ocasionaría cada despido o extinción,

5 Es decir, equivalentes a 16,5 días por año trabajado para despidos improcedentes, a 10 días por año trabajado para los despidos objetivos, y a 6 días por año trabajado para la finalización de contratos temporales. Los topes máximos de indemnización permanecerían inalterados.

6 El ejercicio desarrollado estima los costes de despido y extinción de contrato del sistema actual entre 2013 y 2016, y los compara con los que se hubieran producido si hubiese estado en vigor el sistema propuesto en este recuadro, que combina un fondo austríaco y costes de despido y extinción más reducidos. En ambos sistemas, la cifra total pagada por las empresas es de unos 28.000 millones de euros a lo largo de los cuatro años analizados. Es importante mencionar que una calibración más precisa de este ejercicio debería tener en cuenta las indemnizaciones medias a lo largo de un ciclo económico completo y no únicamente durante el período 2013-2016, pero solo es posible disponer de los datos del PET para este período concreto.

7 Es decir, los despidos cuyo inicio de contrato fue posterior al 1 de enero de 2013 reciben ya la mitad de las indemnizaciones contempladas en el sistema actualmente en vigor (16,5, 10 o 6 días por año trabajado, dependiendo de la causa de finalización), mientras que los despidos cuyo inicio de contrato fue anterior perciben las cuantías establecidas en el sistema actual convenientemente ajustadas según la proporción de tiempo trabajado antes y después de la reforma. Por otra parte, desde el 1 de enero de 2013, todos los trabajadores reciben las contribuciones al fondo austríaco.

DUALIDAD Y COSTES DE DESPIDO: UN MODELO BASADO EN LA ACUMULACIÓN DE DERECHOS EN FONDOS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES (cont.)

según su causa de baja, su salario y su fecha de inicio de contrato, de modo que se mantuviesen los derechos de indemnización que los trabajadores hubieran acumulado antes de la reforma. Esta última circunstancia origina un sobre coste con respecto a los recursos necesarios para mantener el sistema a largo plazo, una vez que todos los trabajadores estuviesen acogidos a él.

La columna 3 del cuadro 1 muestra los resultados de esta simulación en cada año. En efecto, en la transición al nuevo sistema, durante el período 2013-2016, el coste total al que tendrían que hacer frente las empresas —que, como se ha mencionado, incluye tanto las aportaciones a los fondos individuales de los trabajadores como las indemnizaciones por despido o extinción de contrato— sería superior en unos 9.000 millones de euros al que deberían abonar bajo el sistema actual. Para cubrir esta brecha, se considera la posibilidad de que el Estado financie una parte de las contribuciones empresariales al nuevo fondo, si bien solo en el corto plazo y de manera

decreciente en el tiempo: cinco días por año trabajado en el primer año después de la reforma, cuatro días en el segundo año, y así sucesivamente, de modo que las empresas se harían cargo totalmente de los pagos al fondo seis años después de aprobarse la reforma.

Las columnas 4 y 5 del cuadro 1 muestran cuáles serían las cuantías que deberían abonar las empresas en concepto de indemnizaciones por despido y de contribuciones a los fondos individuales de los trabajadores, respectivamente. Como se puede apreciar, para el conjunto del período analizado, el total de estas cantidades (columna 6) es muy similar al recogido en la columna 1, que sería el que tendría lugar bajo el sistema actual. Por su parte, la columna 7 del cuadro 1 muestra el coste que este mecanismo de transición supondría para el Estado. En línea con el diseño del mecanismo, dicho coste se iría reduciendo gradualmente cada año y supondría unos 8.000 millones de euros durante el período 2013-2016. Si estas cantidades se extrapolan a 2017⁸,

Cuadro 1
SIMULACIÓN DE LOS COSTES TOTALES PARA LAS EMPRESAS DEL SISTEMA DE COSTES DE DESPIDO ACTUAL Y DE UN SISTEMA MIXTO QUE COMBINA UN FONDO AUSTRIACO Y UNA REFORMA DE LOS COSTES DE DESPIDO

m€	Costes totales pagados por las empresas con el sistema actual	Costes totales teóricos que pagarían las empresas con el sistema mixto en el largo plazo	Costes totales pagados por las empresas con el sistema mixto en la transición, sin mecanismo de apoyo (a) (b)	Costes totales pagados por las empresas con el sistema mixto en la transición, con mecanismo de apoyo (a)			Aportación del Estado a los fondos individuales en la transición al sistema mixto, con mecanismo de apoyo (d)
				Indemnizaciones por despido	Aportaciones a fondos individuales (c)	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7)
2013	7.236	6.832	9.868	6.653	536	7.189	2.679
2014	6.809	6.810	9.057	5.651	1.135	6.786	2.270
2015	7.242	7.194	9.267	5.694	1.786	7.481	1.786
2016	6.501	7.044	8.560	4.767	2.529	7.296	1.264
Total período 2013-2016 (e)	27.998	28.010	37.093	23.082	5.979	29.062	8.031

FUENTE: Banco de España, a partir de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (Panel de Datos de Empresas y Trabajadores 2013-2016).

- a Los costes totales pagados por las empresas con el sistema mixto en la transición suponen que la reforma de los costes de despido se realiza a 1 de enero de 2013. Para los trabajadores que están en alta antes de esa fecha, la empresa tendría que pagar los costes de despido con el sistema actual correspondientes a la antigüedad acumulada hasta el 1 de enero de 2013, más los costes de despido con la reforma (la mitad), correspondientes a la antigüedad acumulada entre el 1 de enero de 2013 y la fecha de la baja en esa empresa.
- b Nótese que la columna (3) se corresponde con la suma de las columnas (4), (5) y (7).
- c Las aportaciones a fondos individuales pagadas por las empresas corresponden a un día por año trabajado en 2013, dos días en 2014, tres días en 2015 y cuatro días en 2016.
- d La aportación del Estado corresponde a cinco días por año trabajado en 2013, cuatro días en 2014, tres días en 2015 y dos días en 2016.
- e Los costes estimados para el período 2013-2016 no coinciden exactamente con la suma de los costes estimados año a año. Esto es así porque en la estimación del período 2013-2016 se ha utilizado un factor de elevación de cada observación igual a la moda del tamaño de cada empresa a lo largo del período, mientras que anualmente se toma el tamaño de cada empresa en cada año.

8 El coste total del fondo austriaco es relativamente constante a lo largo de los años considerados. Por tanto, teniendo en cuenta que en 2017 el Estado pagaría un día de contribución, frente a los dos pagados en 2016, el coste en 2017 sería aproximadamente la mitad de los 1.264 millones de euros pagados en 2016.

DUALIDAD Y COSTES DE DESPIDO: UN MODELO BASADO EN LA ACUMULACIÓN DE DERECHOS EN FONDOS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES (cont.)

último año del período transitorio propuesto, el coste total para las arcas públicas de financiar la transición sería de unos 8.660 millones de euros. Estos costes podrían financiarse, al menos parcialmente, mediante el recurso a los fondos del programa NGEU. En efecto, el Reglamento de la Comisión indica que las reformas susceptibles de ser financiadas con estos fondos deben ayudar a potenciar el crecimiento o a mejorar la sostenibilidad económica o medioambiental y cita, como ejemplos concretos, entre otros, las reformas del sistema de pensiones y del mercado de trabajo⁹.

Conviene subrayar que esta ilustración cuantitativa de los posibles requerimientos que comportaría la implementación de un sistema basado en el fondo austríaco en el caso español presenta algunas limitaciones, que se deben tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados anteriores. En primer lugar, el análisis realizado es estático, en el sentido de que no se contempla que empresas y trabajadores cambien sus decisiones laborales en respuesta a la introducción del nuevo sistema propuesto. Ciertamente, este aspecto es poco realista. Por una parte, las empresas podrían ser más propensas a despedir al reducirse a la mitad el coste marginal de esa decisión, y estos despidos no estarían tan concentrados en los trabajadores de menor antigüedad. Frente a esta posibilidad, de cara a reforzar los incentivos de las empresas para interiorizar los costes derivados de la extinción de una relación laboral (tanto en términos de la situación del trabajador como del gasto en prestaciones por desempleo), podría considerarse la introducción de un sistema de bonificaciones y penalizaciones (*bonus-malus*) que redujese las cotizaciones a la Seguridad Social de las empresas con menor rotación laboral, y viceversa. Por otra parte, la movilidad laboral de los trabajadores previsiblemente aumentaría al verse reducidas las reticencias de estos a

perder sus derechos adquiridos y el temor a ser los primeros despedidos al cambiar de empresa. Esta mayor movilidad voluntaria, por su parte, permitiría a los trabajadores encontrar un mejor emparejamiento entre sus habilidades y su puesto de trabajo, con el consiguiente beneficio agregado para la economía¹⁰.

En segundo lugar, la información disponible en el PET restringe el período de análisis a los años comprendidos entre 2013 y 2016, un período de recuperación económica. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la calibración exacta de los parámetros de la simulación anterior podría sufrir cambios si se considerase un período más largo que combinara distintas fases cíclicas¹¹. Por todo ello, es necesario interpretar con la debida cautela las cuantificaciones aquí descritas.

Por último, es importante destacar que, aunque, desde un punto de vista agregado, las cuantías destinadas a la protección del empleo no variarían en el largo plazo bajo la calibración empleada en la simulación, su distribución sí lo haría, de forma que algunos tipos de empresas y de trabajadores podrían resultar beneficiados por la reforma, al tiempo que otros colectivos se verían perjudicados con respecto a la situación actual¹². En concreto, las empresas con más despidos podrían verse relativamente favorecidas en el nuevo sistema, por lo que, como ya se ha señalado, podría ser adecuado complementarlo con algún esquema *bonus-malus* que mitigara este sesgo. Asimismo, por el lado de los trabajadores, los despedidos con menor antigüedad y aquellos trabajadores que cambian voluntariamente de puesto de trabajo se verían particularmente beneficiados en el nuevo sistema. El estudio pormenorizado de estos efectos redistributivos y de las políticas que podrían desplegarse para mitigarlos deberá ser objeto de un análisis en profundidad en el futuro.

9 Véase Comisión Europea (2020), «Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans», SWD 205 final,

10 Véase, por ejemplo, A. Kettermann, F. Kramarz y J. Zweimüller (2017), *Job Mobility and Creative Destruction: Flexicurity in the Land of Schumpeter*, Working Paper, n.º 256, Department of Economics, University of Zurich. Los efectos de equilibrio general inducidos a través de un mayor grado de movilidad y eficiencia en el emparejamiento entre trabajadores y puestos de trabajo pueden aumentar más aún los efectos positivos sobre el conjunto de la economía, como muestran J. Bogueira de Sousa, J. Díaz-Saavedra y R. Marimon (2018), «Introducing an Austrian Backpack in Spain», ADEMU WP series 139.

11 En principio, la MCVL podría usarse para hacer una calibración más precisa. No obstante, en esta muestra, la información de las causas del fin de la relación laboral antes de 2013 es deficiente, especialmente en el caso de los trabajadores temporales, ya que las bajas por fin de contrato no pueden distinguirse del resto de las bajas. Bajo el supuesto de que todas las finalizaciones de contrato temporal no voluntarias son por fin de contrato (que son mayoría desde 2013), se encuentra que el total de las indemnizaciones pagadas con la reforma propuesta a lo largo de los años 2000-2019 sería muy similar al que implica el sistema actual, con un reparto temporal menos concentrado en los períodos recesivos.

12 Véase A. Hijzen y A. Salvatori (2021), *Introducing individual savings accounts for severance pay in Spain: An ex-ante assessment of the distributional effects*, OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, n.º 259, OECD Publishing, París.